Ett förvuxet lekmannavälde

Kommunsektorn har andra rötter än vår tydligt reglerade statsapparat. Den växte fram ur ett lekmannavälde där förtroendevalda utövade makten och tjänstemän lyste med sin frånvaro.

Staten är en rättsordning och reglerad redan i regeringsformen, en del av vår grundlag. Vår första regeringsform utfärdades 1634 och lär ha skrivits egenhändigt av Axel Oxenstierna själv. Syftet var närmast att reglera regeringens arbete – rikets styrelse och administration – när kungen var i fält. Kollegierna – föregångare till vår tids ämbetsverk – inrättas och regleras och de fem riksämbetsmännen blir chefer för var sitt kollegium. Grunden är lagd till den moderna statens utformning och Sverige som ett centralstyrt rike.

Dagens regeringsform innehåller de grundläggande reglerna för den statliga förvaltningen och för de statliga tjänstemännen. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen som granskar rikets styrelse och förvaltning. Förvaltningen har en viss självständighet och statstjänstemännens rättsställning regleras i lag.

I staten bygger effektiviteten och kvaliteten i verksamheten på spänsten mellan den styrande politiska nivån och en självständig förvaltning med ämbetsmän med skydd i grundlag och lag.

Kommunsektorn har en helt annan historia, den har vuxit fram ur ett lekmannavälde. Sverige kombinerar historiskt en centraliserad enhetsstat och kommunal självstyrelse med egen beskattningsrätt – internationellt sett något ganska unikt. I dag är kommunerna dock i mångt och mycket i praktiken reducerade till ett slags statliga förvaltningsmyndigheter och för sin verksamhet beroende av statliga bidrag.

Kommunernas verksamhet regleras ytterst i kommunallagen med rötter i 1860-talet. Vid den tiden var kommunerna många och små, den kommunala verksamheten begränsad till fattigvård och en nyligen beslutad obligatorisk skola. Odalbonden styrde och ställde, insynen var god. Och inte minst – det fanns inga anställda, bara förtroendevalda. För denna folkrörelse av förtroendevalda krävdes ingen reglering av förvaltning och tjänstemän. Och så är det än i dag – i kommunernas grundlag, kommunallagen, regleras inte förvaltning och tjänstemän. Det är som om fortfarande 1860 års reglering präglar synsättet på den kommunala verksamheten, som om tjänstemannaorganisationen inte existerade.

Till denna "folkrörelse" har staten genom olika speciallagstiftningar delegerat hela välfärdssystemet – barnomsorg, skola, hälso- och sjukvård, äldreomsorg, alla de komplexa verksamheter som berör medborgarna nära. Kommunerna har därtill en betydande tillstånds- och tillsynsverksamhet inom till exempel plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd. I kraft av dessa mandat svarar kommunerna också för en betydande del av den offentliga upphandlingen. Ungefär två tredjedelar av den offentliga verksamheten genomförs av kommunerna.

I dag har den kommunala verksamheten mer än 1 miljon anställda, omsluter miljardbelopp, och driver närmare 2 000 bolag. Inte minst viktigt och intressant är att den stora merparten av Sveriges befolkning betalar inkomstskatt bara till kommunen och inte alls till staten. Cirka en tredjedel av våra inkomster går direkt till att finansiera den kommunala verksamheten.

För denna komplicerade och omfattande verksamhet finns ingen grundläggande reglering av förvaltning och av tjänstemännen. Synen är den att det är politikerna som är ansvariga för verksamheten ända ner i dess kapillärer och att ansvar utkrävs i kommunalvalen.

De återkommande rapporterna om korruption i kommunerna är ett tecken på att internkontrollen generellt sett är usel.

De återkommande rapporteringarna om vanskötsel och korruption i kommunerna – nu senast i Göteborg, Solna, Gävle – är ett tecken på att internkontrollen i kommunerna, det första skyddet mot vanskötsel och korruption, generellt sett är usel. För detta bär politikerna – i kommunstyrelse eller nämnd – ansvaret. I staten är saken klar – verkschefen är ansvarig. I kommunerna kan det bli cirkus – inte så lätt att hålla politikerna ansvariga. Detta illustreras tämligen komiskt nu i Gävle kommun, där 20 miljoner kronor under loppet av några år försvunnit från en skola. De politiker som är förtroendevalda revisorer fegar ut från sitt uppdrag och vågar inte röra frågan om ansvarsfrihet eller inte för sina politiska vänner, och kommunstyrelsens majoritet ger ansvarsfrihet till den ansvariga nämnden.

Inte nog med att internkontrollen i kommunerna uppenbarligen är usel och processerna för ansvarsutkrävande svaga – kommunerna blir inte heller föremål för oberoende, extern revision "De förtroendevalda granskas av sina egna" – det är en eufemism för att politikerna granskar varandra. Alla dessa svagheter tolererar vi i en verksamhet som svarar för två tredjedelar av den offentliga verksamheten. Det är hög tid för en revidering av kommunallagen, att liksom i staten reglera förvaltningens och tjänstemännens ställning och tydliggöra ansvarsförhållandena mellan politiker och tjänstemän. Samt att äntligen inrätta en extern, oberoende, professionell revision av kommunerna.

Denna kolumn om kommunerna och korruptionen är den första i en serie om fyra.

Inga-Britt Ahlenius var 1993–2003 chef för Riksrevisionsverket och är för närvarande gästprofessor vid Göteborgs universitet.

